

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 272

herausgegeben von

Professor Dr.Dr.Dr.h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Dieter Rogalla

Mitglied des Europäischen Parlaments,
Straßburg

Die Entwicklung des europäischen Dienstrechts

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 20. Mai 1992

1992 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Die Entwicklung des europäischen Dienstrechts

Die Qualität der Vortragsreihe des Europa-Instituts wird ja dadurch deutlich, daß nicht nur die Hauptlinien der europäischen Verfassung, also die Verträge selbst, juristisch durchleuchtet und von Spezialisten Ihnen nahegebracht werden, sondern sie behandelt auch die Nebengebiete und das sekundäre Gemeinschaftsrecht.

Es ist ein Seminar für Studenten und damit auch eine Gelegenheit, Ihre Mitsprache und Ihr Mitdenken zu fördern. Ich hoffe, daß die Zeit, die nach meinen Darlegungen übrigbleibt, den Beweis erbringen wird, daß es sich hier um ein Seminar handelt, das die Würde der Örtlichkeit, also die Würde mitten in Europa zu sein, zum Vorschein bringt. Ich will Ihnen einen Sachvortrag halten und nicht eine Sachlesung.

Das Dienstrecht habe ich persönlich mitbegleitet, denn als ich im Jahre 1961 meine Tätigkeit für die Gemeinschaft aufnahm, war es formal noch gar nicht beschlossen. Ich bin dann 20 Jahre lang als Bediensteter der Kommission tätig gewesen und war davon zehn Jahre der verantwortliche Referent in der Kommission, derjenige also, der das Vorschlagsrecht in diesem Bereich ausgeübt oder jedenfalls weitgehend mitgestaltet hat.

Ich habe die Absicht, in dem Teil, der mir für den Sachvortrag zur Verfügung steht, sieben Punkte zu berühren:

Zunächst einmal will ich den europäischen Bediensteten bzw. europäischen Beamten in seiner historischen und rechtlichen Besonderheit vorstellen, dann einzelne Bereiche streifen und dann näher auf das Rechtsverhältnis, insbesondere dessen Begründung, die Tätigkeitsmerkmale sowie das ganze Problem der Qualität dieser Beamten und des sogenannten geographischen Gleichgewichts eingehen.

Im zweiten Teil wird von der Entwicklung der Rolle der Frau im Dienst die Rede sein.

Drittens möchte ich über die Dienstbezüge und die Versorgung sprechen, Bereiche, die jeden jungen Menschen heutzutage aufhorchen lassen. Früher war es so, daß wir allein von Idealen geleitet wurden, was die Berufswahl anging, und dem Vernehmen nach hat sich das

geringfügig geändert. Ich halte es auch für gerechtfertigt und werde deshalb dazu einiges sagen. Dieser Aspekt wird ja in der Öffentlichkeit, gerade auch in der Bundesrepublik, immer wieder besonders kritisiert. Man kann sich überhaupt nicht vorstellen, daß jemand irgendwo in Europa mehr verdient als der jeweilige deutsche Bezugsmann, sitze er nun in Kiel als Beamter oder auch als Bundesbeamter in Bonn. Das Recht der Personalvertretungen und der Gewerkschaften will ich in einem weiteren Punkt darstellen. Dann folgt die ganz typisch juristische Frage und Problematik der Klage beim Europäischen Gerichtshof mit dem Vorverfahren (Stichwort "Erste Instanz"). Schließlich werde ich ein kleines Résumé ziehen, was die Zukunft dieses öffentlichen Dienstes angeht.

Ich habe, bevor ich hierherkam, Herrn Professor Stein gebeten, er möchte doch in seinen Verfügungsmitteln für die Bibliothek noch etwas für diese zweite überarbeitete und verbesserte Auflage des Dienstrechts offenlassen. Sie liegt jetzt in Druckfahnen vor und wird im Juli erwartet. Wer von Ihnen dann darin blättert, kann sich vielleicht an die heutige Darbietung hier erinnern und möglicherweise auch noch mit Anregungen zu dem weiteren Gelingen der dritten oder vierten Auflage beitragen. Im übrigen sucht man immer junge Menschen, die sich mit diesem Thema, mit diesem Sachgebiet beschäftigen und vielleicht dann auch das weiterführen, was wir als Spezialisten hinterlassen haben.

Zunächst also zum europäischen Bediensteten, dem Beamten. Seine Geschichte fing an mit dem Jahre 1952, als die Ihnen bekannte Gemeinschaft für Kohle und Stahl Mitarbeiter suchte und auch fand. Ein erstes Dienstrecht in Form eines Montanstatuts hat am 1. Juli 1956 die Rechte und Pflichten dieser Bediensteten festgelegt. Bis dahin, also von 1952 bis 1956, waren es individuelle Personalverträge, die weitgehend von den früheren Einkommensverhältnissen der Betroffenen ausgingen, die ja alle Spezialisten aus dem Kohle- und dem Stahlbereich waren. Deshalb - und das ist auch gleichzeitig eine Erklärung für das verhältnismäßig hohe Niveau, das sich dann später in den Bezügen weiter fortgepflanzt hat - wurden diese Spezialisten weggelockt nach Luxemburg. Nun kann man jemanden leicht nach Saarbrücken locken, aber nach Luxemburg, da zögern die einen oder die anderen; deshalb der Versuch, durch eine attraktive Summe Geld das Ganze erträglich zu machen. Seit 1956 gab es dann schon drei Arten von Bediensteten: die sogenannten Laufbahnbeamten, die Beamten mit jederzeit von der Behörde abänderbaren Bedingungen und schließlich Bedienstete mit individuellen Verträgen.

1958 dann, nach Inkrafttreten der Europaverträge EURATOM und EWG, wurde das Montanstatut analog auf die Bediensteten dieser neuen Gemeinschaften angewandt, denn es dauerte noch immerhin vier Jahre, bis man 1961 unter den damals sechs Mitgliedstaaten die Grundlagen geschaffen hatte, die einige von Ihnen in Form dieses gelben Heftes "*Statut der Beamten und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten*" in den Händen haben.

Grundlage ist heute nicht mehr Art. 212 des EWG-Vertrages - einen entsprechenden Artikel gab es auch im EURATOM-Vertrag -, sondern bei der Fusion beider Exekutivbehörden Art. 24 des Fusionsvertrages.

Als das Statut und die besonderen Beschäftigungsbedingungen 1962 am 1. Januar in Kraft traten, gab es natürlich schon eine Reihe von Bediensteten der - inzwischen drei - Gemeinschaften, die darauf warteten, nun eine feste Rechtsgrundlage zu haben und alles das, was sie bisher auf Grund von Vertragsrecht an Rechten hatten, festgeschrieben zu bekommen. Das damals angewandte Verfahren nannte man *Überleitungsverfahren*. Ich selber habe am 1. November 1961 bei der Kommission meinen Dienst angetreten und dieses Verfahren noch durchmachen müssen. Es war eine Art stille Bewertung durch einen ad hoc gebildeten Ausschuß, der sozusagen in Nacharbeit nach Nationalitäten und Funktionen getrennt über die Beurteilung entschieden hat. Bei mir konnte der Beurteilungszeitraum ja nur sehr kurz sein, denn vom 1. November 1961 bis zum 1. Januar 1962 waren es nur wenige Tage. Auf der Basis dieser damals von uns oft *Nacht-und-Nebel-Überleitung* genannten Maßnahmen war man froh, in eine entsprechende feste Stellung übernommen zu werden.

Der *Überleitungsausschuß*, den ich hier etwas salopp beschrieben habe, war gebildet aus leitenden Beamten des jeweiligen Organs, die Ihnen ja alle bekannt sind. Es waren neben der Kommission auch damals schon der Ministerrat, das Europäische Parlament, noch nicht direkt gewählt, aber immerhin schon von Abgeordneten aus den jeweiligen Mitgliedsländern beschickt vorhanden. Es gab den Europäischen Gerichtshof und den Wirtschafts- und Sozialausschuß als Organe.

Die Mitglieder des Überleitungsausschusses hatten zwar nicht die Möglichkeit, diejenigen, deren fachliche Qualifikation nicht evident erschien, hinauszukomplimentieren. Sie konnten sie aber in eine niedrigere Besoldungsgruppe herunterzustufen. Später kamen über diese Frage natürlich rechtliche Probleme auf, die zu den ersten Klagen beim Europäischen

Gerichtshof führten, der nach dem Ihnen bekannten Artikel 179 des EWG-Vertrages für alle Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig ist, die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben. Das eine nennt sich eben schlicht Statut, das andere BSB, wie das heute im Abkürzungszeitalter notwendig ist.

Damals kam die Frage auf: Wer ist bei solchen Klagen passiv legitimiert? Das einzelne Organ oder etwa die Gemeinschaft? Damit war schon ein erster Schritt in eine - im Personalrecht eigentlich sehr unangenehme - Aufgliederung zwischen den Organen gemacht worden, die leider auch dahin führte, daß die Personalgewinnung (davon wird nachher noch die Rede sein) und die Auswahlverfahren für jedes Organ einzeln abgewickelt werden und mithin die Gefahr besteht, daß sich die einzelnen Organe die potenten Bewerberinnen und Bewerber gegenseitig abjagen mit der Gefahr, daß Einstufungsbonbons gegeben werden, je nach der Hautfarbe oder der Nationalität.

In den jeweiligen Organen gibt es Anstellungsbehörden, die die Befugnisse für den Dienstherrn ausüben. Dienstherr ist jeweils das Organ, und die Anstellungsbehörde ist inzwischen aufgefächert auf verschiedene Stufen in der Hierarchie, war aber ursprünglich immer das Organ. Geklagt werden konnte auch damals nur gegen das Organ selbst. Auch heute ist eine Klage gegen eine Anstellungsbehörde auf einer anderen Ebene, also etwa den Personaldirektor, wie das in anderen großen Organen möglich ist, soweit es um diese oder jene Befugnis zur Festsetzung von Teilen der Gehälter geht, nicht zulässig; passiv legitimiert ist immer nur das Organ.

Vielleicht einen Blick noch auf die Fusionsverträge: Es war schon die Rede vom Artikel 24, der nunmehr die Rechtsgrundlage bildet, und der die Ratsverordnung, die eben das Statut auf Vorschlag der Kommission festgelegt hat, nun als Quelle begleitet.

Die übrigen Rechtsgrundlagen, also was wir gehört haben von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Personalverträge, hatten damit ihre Wirkung verloren.

In den geschichtlichen Rahmen gehört natürlich auch der Hinweis darauf, was sich eigentlich an finanziellen Grundlagen in den inzwischen über dreißig Jahren des Bestehens dieses Beamtenstatuts geändert hat. Es haben sich die Bemessungsgrundlage der Auslandszulage

verbessert. Es haben zusätzliche Dienstaltersstufen eingeführt werden können, insbesondere für wissenschaftliches Personal. Mangels Beförderung in neue Besoldungsgruppen besteht ja immer die Frage nach der Abgleichung, nach der Abgeltung zusätzlicher Berufserfahrungen. Das geschieht mit zusätzlichen Dienstaltersstufen. Reisetage, Dienstbefreiung und ähnliche Kleinigkeiten wollen wir jetzt mal überspringen. Vor allen Dingen aber gab es das, was einen Fremdkörper darstellt in einer Beamtenlandschaft, nämlich die Möglichkeiten zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Dienst. Das, was im Volksmund *goldener Handshake* genannt wird, ist hier bei den Europäischen Gemeinschaften erfunden worden aus der einfachen Motivation, daß man zwar eine Beamtenhierarchie wollte und den unabhängigen europäischen Beamten als Zielvorstellung nach deutschem Muster dafür ausersehen hatte, aber nicht umhinkonnte festzustellen, daß in der Spitze der Hierarchie eine Verbreiterung und damit eine Blutauffrischung nicht unbegrenzt möglich ist. Einmal ist das von der Finanzierung her nicht durchzuhalten, zum anderen bilden sich im Rahmen der täglichen Reibereien in den Europäischen Gemeinschaften gewisse Frustelemente, die sich daraus ergeben, daß durch lange Jahre hindurch das Europarecht und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften keine so gute Konjunktur hatten wie im Augenblick. Natürlich gab es auch Unzufriedenheit über den Mangel an Aufstieg und Berufsentwicklung, und da die Europäische Gemeinschaft immer in dem Rufe stand, neuen Entwicklungen aufgeschlossen zu sein, hat man sich zu einer kostspieligen Lösung entschlossen, die darin bestand, den älteren, insbesondere hochgradigen Bediensteten die Möglichkeit zu geben, aus dem Dienst auszuschcheiden, also ihr Beamtenrecht, ihre Beamtenstellung auf Lebenszeit den Gemeinschaften abzukaufen. Die erste Maßnahme dieser Art war eine epochemachende Entscheidung. Inzwischen ist das an der Tagesordnung und hat sogar in der Bundesrepublik für die Zollverwaltung und für den Bundesgrenzschutz sowie für die Bundeswehr Nachahmung gefunden mit demselben Phänomen: Es sind politische Ereignisse eingetreten, die Laufbahnen müssen geöffnet werden, die Stellenkegel können nicht unbegrenzt erweitert werden; also versucht man, denjenigen, die das möchten, diese Chance zu geben. Bedauerlicherweise machen davon die Beweglicheren Gebrauch, weil mit dieser beträchtlichen Summe Geld der finanziellen Absicherung durch all die Jahre, auch der weiteren Entwicklung der Versorgungsbezüge, natürlich eine gewisse finanzielle Beweglichkeit verbunden ist, die dann für den Einstieg in neue Berufe und in neue Tätigkeiten genutzt werden. Dies ist eigentlich nicht im Sinne des Erfinders, denn der Erfinder wollte, daß der müde Typ geht. Der müde Typ hält sich aber an seiner Bank oder an seinem Arbeitsplatz fest. Er macht von diesem freiwilligen Angebot keinen Gebrauch.

Vielleicht die wichtigste und letzte Meldung aus dem Bereich der Historie: Die in der Gemeinschaft existierende Beteiligung an den Versorgungsbezügen, etwas, was für das deutsche Beamtenrecht ja nicht existiert, wurde erstens immer wieder praktiziert und immer wieder festgeschrieben und festgehalten trotz vieler Wünsche der Personalvertreter, so etwas ähnlich zu gestalten wie in der Bundesrepublik, also wegfallen zu lassen. Der entsprechende Beitrag wurde gerade erst mit Wirkung zum 1. Januar 1993 auf immerhin 8,25% des Grundgehalts angehoben. Wir werden nachher bei der Behandlung der Versorgung noch feststellen, daß eigentlich die Versorgungsbezüge aus dem Haushalt gezahlt werden. Diese Besonderheit kann man immer wieder erwähnen, wenn Kritik aufkommt an der Höhe dieser Bezüge der europäischen Bediensteten, die ja alle so fern von den Realitäten viele wichtige Dinge entscheiden. Diese Kritik verstimmt ja nie. Man kann denen sagen, zahlt doch mal 8,25% Eures Grundgehalts als Versorgungsbeitrag, dann habt Ihr schon eine gewisse Dämpfung, die Ihr dann abziehen müßt.

Ich will diesen ersten Punkt abschließen, indem ich noch einmal die Qualität dieses Statuts und der besonderen Beschäftigungsbedingungen als sekundäres Gemeinschaftsrecht unterstreiche und natürlich darauf hinweise, was es in der weiteren Normenhierarchie gibt, nämlich allgemeine Durchführungsbestimmungen und Regelungen der Organe im gegenseitigen Einvernehmen. Hiermit versucht man, technische Fragen zu regeln, ohne daß die Organe nun nach ihren jeweiligen Aufgaben in der Interpretation oder in der Gestaltung von Kindergeld, Abwicklung von Urlaubsregelungen usw. auseinanderfallen.

Vielleicht noch den letzten Hinweis auf ein Privilegienprotokoll: Sie kennen die täglichen Schwierigkeiten, die Menschen, die in einer Gemeinschaft, die die Freizügigkeit zwar auf ihre Fahnen geschrieben, aber noch nicht in allen Bereichen verwirklicht hat, haben, wenn sie etwa ihren Wohnsitz in Brüssel genommen haben und dann von der Kommunalverwaltung aufgefordert werden, nicht nur ihre Telefonnummer, sondern auch ihre Kragenweite anzugeben und ähnliche private Daten. Sie kennen aber auch die Stellungnahme von Diplomaten. Denjenigen, die bei den Europäischen Gemeinschaften Dienst tun, hat man mit verschiedenen Vorrechten wie der Befreiung von Einwanderungsbeschränkungen und der Meldepflicht für Ausländer, gewissen Erleichterungen auf dem Gebiet des Währungs- und Devisenrechts sowie zollfreier Ein- und Ausfuhr von Wohnungseinrichtungen, wie man so schön sagt, *diplomatenähnlichen Status* eingeräumt. Für die tägliche Arbeit bedeutet dies nichts. Es befreit nur von lästigen administrativen Dingen.

Schließlich zum Anwendungsbereich. Ich weiß nicht, ob jemand von Ihnen sich vorstellen kann, daß diese Vorschriften für etwa 25.000 Menschen gelten. In vielen Berichten liest man Zahlen, die nicht à jour sind und die deshalb noch von der Hälfte ausgehen. Allein die Kommission hat inzwischen über 15.000 Mitarbeiter. Ein großer Teil davon gehört natürlich dem Sprachendienst an, weil die von Helmut Kohl so dringlich herbeigewünschte Benutzung der deutschen Sprache, wenn schon nicht originär, so doch zumindest sekundär, sichergestellt werden muß. Jemand, der nun wirklich nicht Deutsch kann, muß mit Hilfe eines Dolmetschers einem Deutschen vermitteln können, was er denn gerne möchte und wie nach seiner Auffassung dieses oder jenes an Regelungen aussehen soll.

Ich komme zu Punkt 2 und versuche nun, mich mit einigen Bereichen auseinanderzusetzen, die für die Rechtstellung des europäischen Beamten eine Rolle spielen.

Zunächst einmal: Der Beamtenbegriff ist aus dem deutschen Beamtenrecht entnommen, deshalb auch die Unterscheidung zwischen dem Statut der Beamten auf der einen Seite und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten. Letztere sind Leute, die nicht auf Lebenszeit ihren Dienst bei der Gemeinschaft tun, Hilfskräfte mit in der Regel einjährigen Vertragsmustern oder Beamte auf Zeit, die bei den Organen Dienst tun, also z.B. beim Europäischen Parlament oder bei den Mitgliedern der Kommission, und die ganz nach Bedarf - wenn ein Mitglied der Kommission nicht nur vier, sondern acht Jahre Dienst tut - dort für acht Jahre entsprechende Rechte und Pflichten wie die Beamten haben. Dann gibt es die Sonderberater unter diesen sonstigen Bediensteten, und es gibt die örtlichen Bediensteten. Die Unterscheidung in die verschiedenen Laufbahnen ähnelt dem, was Ihnen aus der Bundesrepublik oder aus der Republik Österreich bekannt ist: den höheren Dienst (Weisungsbefugnis und Hochschulbildung, abgeschlossen natürlich als Merkmale) den gehobenen Dienst (höhere Schulbildung, abgeschlossen, also Abitur, Sachbearbeitertätigkeit) und schließlich den mittleren Dienst (ausführende Beamte, Realschulbildung, Sekretärinnen). Dazu kommt ein Bereich, der in der Bundesrepublik nicht so weit verbreitet ist: der einfache Dienst; also Chauffeure und Pförtner sind in der EG Beamte. Darüber kann man natürlich lange klagen und diskutieren.

Der Sprachendienst, um es nochmal in Zahlen zu fassen, hat in der Regel ein Drittel des Personals jedes Organs. Das wären allein schon bei der Kommission fast 5.000. Der Sprachendienst hat sich enorm vergrößert und ist der größte Dienst dieser Art in allen inter-

nationalen oder auch beschränkt regionalen Zusammenschlüssen, die man auf der Welt kennt.

Die Sondervorschriften für das wissenschaftliche und technische Personal, die im wesentlichen durch EURATOM, den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft getroffen werden, haben an Wert verloren, weil sich dort die Beamteneigenschaft und die Lebenszeitstellung als ganz besonders hemmend erwiesen haben. Ein Forscher, der sich zurücklehnen und sagen kann: "Ich bin ja sowieso auf Lebenszeit angestellt, ob ich nun noch ins Atelier gehe oder ins Labor oder nicht, das macht ja gar keinen Unterschied", der also nicht mehr nach dem Nobelpreis strebt, weil er schon gesichert ist in seiner finanziellen Ausstattung, forscht weniger, so hat die Erfahrung gezeigt. Deshalb hat man in dem Bereich, jedenfalls für Europa, wahrgemacht, was man vielleicht auch in nationalen Instituten wahrnehmen sollte, die Laufbahn der Forscher etwas prekärer zu gestalten. Sie sind daher heute in der Regel mit Zeitverträgen tätig, und bei ihnen haben die Maßnahmen zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Dienst besonders durchgeschlagen.

Die formellen Erfordernisse eben der Beamteneigenschaft gleichen denen der Bundesrepublik. Sie müssen durch die Überreichung - *Überreichung*, das ist das Stichwort, also durch eine Urkunde - bei einem der Organe der Gemeinschaften nach den Vorschriften des Statuts usw. unter Einweisung in eine Planstelle zum Beamten ernannt worden sein. So heißt es im Statut in Artikel I. Die Frage, ob das durch Überreichung geschehen muß oder durch Übersendung oder durch einfache Niederlegung, das ist immer offen geblieben. Einer solchen Frage hat sich dann auch der Europäische Gerichtshof in irgendwelchen Klagen niemals stellen müssen. Die Frage bleibt weiterhin offen.

Ich gebe Ihnen wegen dieses originellen Hintergrundes eben diese Formulierung. Man muß bei einem der Organe durch eine Urkunde unter Einweisung an eine Dauerplanstelle zum Beamten ernannt worden sein. Dieser Wortlaut zeigt ganz deutlich, daß die Übergabe nicht der entscheidende Punkt ist.

Sie haben ja aus Ihrem Studium die sogenannte staatsähnliche Qualität der Gemeinschaften - staatsähnliche Organisation besonderer Art - im Kopf. Diese Ipsensche Formulierung finden Sie auch in allen Lehrbüchern, die Sie zu Hause haben (das umfangreichste und meiner Ansicht nach gelungenste ist der Oppermann) immer wieder. Deshalb hat man häufig über

die Frage gestritten: Kann denn ein staatsähnlicher Verband überhaupt Beamte haben? Dies ist alles Theorie geblieben und braucht deshalb nicht weiter vertieft zu werden.

Besonders wichtig ist die Frage der Haftung bei den Beamten der Europäischen Gemeinschaft geworden, weil natürlich die Speditionsreisen im Wettbewerbsrecht, im Veterinärbereich, in der Fischerei hier und da, die menschlichen Tätigkeiten dieser Beamten aus verschiedenen Mitgliedstaaten auf einem deutschen Fischkutter oder in einem französischen Konzernbüro nun doch Berührungen mit der Wirklichkeit mit sich bringen, die unter Umständen strafrechtliche oder haftungsrechtliche Folgen haben können.

Insgesamt gesehen ist die Inanspruchnahme des Beamten anders als in der Bundesrepublik in das pflichtgemäße Ermessen der Anstellungsbehörde gestellt. Zum anderen ist diese Haftungs- bzw. strafrechtliche Verantwortung in die engen Vorschriften des formellen Disziplinarrechts gebunden. In einem besonderen Anhang zum Statut finden Sie das formelle Disziplinarrecht. Es ist also nur sehr schwer an den betroffenen Beamten heranzukommen. Seit 1976 ist man deshalb wegen der verschiedenen Vorfälle in der Praxis dazu gekommen vorzuschlagen, den Mitgliedstaaten ein Abkommen über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaften sowie die strafrechtliche Verantwortung ihrer Beamten und sonstigen Bediensteten vorzulegen.

Der langen Rede kurzer Sinn, in diesem Bereich stehen die Dinge immer noch zur Beratung und sind noch nicht abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat dabei kräftig mitgearbeitet im Jahre 1979. Aber der Rat hat sich auch hier - wie leider so häufig - noch zu nichts entschließen können.

Von der Anstellungsbehörde war die Rede. Vielleicht einige Worte zu den persönlichen Erfordernissen, die ich vorhin kurz erwähnte, nämlich zur Frage der Qualität und zur Frage des geographischen Gleichgewichts.

Nach Artikel 27 ist die Gemeinschaft oder sind die Organe gehalten, Beamte von hoher Qualität - ich drücke das einmal mit meinen Worten aus - zu verpflichten, und dies außerdem auf der Basis eines geographischen Gleichgewichts zu tun. Dies hat bei den Kritikern die Frage aufgeworfen, wie denn dieses Gleichgewicht zu verstehen ist, und eine auch vom Europäischen Gerichtshof unterstützte Antwort war die, daß sich das natürlich auf alle Besoldungsgruppen verteilen muß. Es soll also heißen, daß nicht alle Generaldirektoren

Luxemburger sein können und alle Amtsboten Deutsche, sondern daß man schon bei dem geographischen Gleichgewicht - also bei der Herkunft derjenigen, die man von den Auswahlverfahren aus den Listen herausholt - darauf achten muß, daß diejenigen, die den Marschallstab im Tornister haben, nicht alle aus einer Nationalität kommen.

Ich glaube, dies ist einer der wichtigsten Punkte dieses Dienstrechts und auch einer der interessantesten, weil natürlich auch dort - wie in deutschen Verwaltungen nachzuvollziehen, möglicherweise auch in österreichischen - die Versuchung, Beamtenstellen, insbesondere führende Beamtenstellen, u.a. auch mit Blick auf Parteizugehörigkeit zu besetzen, gewachsen ist. Ich behaupte noch (aus meiner Praxis jedenfalls, aus der Zeit, die ich gut kenne), daß man den Versuchungen weitgehend widerstanden hat. Aber es stellt sich natürlich die Frage, was denn aus einem engen Mitarbeiter, einem Mitglied der Kommission, nach acht Jahren wird. Da hat z.B. ein Mitglied der Kommission, Professor Hallstein, acht oder zwölf Jahre in seinem Kabinett als Kabinettschef gearbeitet und mithin als Beamter führend die politischen Orientierungen und die Sacharbeit beeinflußt.

Uns stellt sich natürlich die Frage, ob das gleichzeitig ein Qualifizierungsbeweis dafür ist, daß er in diesem Organ - man kann das auch beim Parlament nachvollziehen - nun eine anständige Position erhält, selbstverständlich verbunden mit den formalen Erfordernissen des Überganges. Wenn er Bediensteter auf Zeit war, müßte er dann ein Auswahlverfahren machen usw.? Und diese Frage ist - meine ich - in den meisten Fällen gerechtfertigt. Ein Mensch, der dies zwölf Jahre getan hat in der besten Zeit seiner Schaffensperiode (sagen wir, von 38 bis zu 50 Jahren), will dann noch nicht zum alten Eisen gehören und seine Spezialkenntnisse weiter einsetzen. Dies also nur als Hinweis darauf, daß das ein Qualitätsmerkmal sein kann, daß aber in der Regel daran gedacht ist, die Qualität durch ein Auswahlverfahren zu beweisen. Und damit komme ich auf die Bedeutung dieses besonderen Modus der Personalrekrutierung: Das Auswahlverfahren ist im Gegensatz zu vielem anderen im europäischen Dienstrecht aus der französischen Verwaltungspraxis genommen und bedeutet mit einem Satz, daß das, was an schriftlichen und mündlichen Leistungen geboten wird, von den Kandidaten ohne Ansehen der Person bewertet wird. Wie man es in den mündlichen Prüfungen macht, weiß ich nicht, wahrscheinlich in Ku-Klux-Klan-Gewändern.

Das aber ist der Grundgedanke. Auf der Basis des nach Kennziffern vorbereiteten Materials und der entsprechenden erzielten Noten gibt es dann ein persönliches Gespräch, und bei diesem Auswahlverfahren ist insbesondere der allgemeine Charakter hervorzuheben, der

Versuch also, durch allgemeine Auswahlverfahren eine Einstellungsreserve zu bilden, eine breite Schicht von Interessenten an die Gemeinschaft heranzuführen. So ist es kein Wunder, daß für eine Einstellungsreserve etwa beim Europäischen Parlament, einem verhältnismäßig kleinen Organ, leicht für den höheren Dienst ganz allgemein oder auch für rechtlich qualifizierte Mitarbeiter des höheren Dienstes wieder in besonderer Form viertausend oder fünftausend Bewerbungen eingehen, da sich die Ausschreibung ja an Kandidaten aus der gesamten Gemeinschaft richtet. Davon erscheinen dann in einer Eignungsliste erscheinen - sagen wir - 10%, und diese 10% werden a) nach Verfügbarkeit und b) nach Bedarf abgerufen. Da sich solche Dinge über zwei, drei Jahre hinstrecken, bis also der Bedarf auftritt, kann es sehr gut sein, daß ein dann qualifizierter Bewerber, an den die Frage gerichtet wird: "Wollen Sie in den juristischen Dienst kommen oder in eine Umweltabteilung?", sagt: "Ich bin inzwischen Mitarbeiter des parlamentarischen Staatssekretärs soundso und sehe hier in dem Bundesministerium soundso meine Aufgabe." Da gibt es also Ausfälle; deswegen ist diese Zahl von 400, die auf der Eignungsliste steht, nicht so erschreckend.

Zum Abschluß dieses zweiten Punktes der Hinweis auf die Frauen: Wir haben inzwischen (seit 1985) zwei Frauen in der Kommission, die jetzt aus 17 Mitgliedern besteht. Das wurde allgemein als ganz großer Fortschritt empfunden. In der Hierarchie sehen die Dinge von den Verwaltungsräten und Referenten bis hin zu den Generaldirektoren weiterhin genauso traurig aus wie etwa in deutschen Verwaltungen. Es gibt auch keine Frauenbeauftragte in den Dienststellen der Kommission, des Europäischen Parlaments oder des Europäischen Gerichtshofes, aber die Signalwirkung dieser beiden Frauen - die eine ist von Frankreich, die andere von Griechenland ernannt worden - ist doch ganz offensichtlich.

Punkt 3, Dienstbezüge und Versorgung, die interessanteren Teile also; vielleicht der wichtigste Hinweis ist, daß sich die Nominalziffern der jeweiligen Dienstbezüge gut und gern verfünffacht haben. Einstiegsgehalt für den höheren Dienst waren mal 45.000 belgische Franken. Das ganze wird also in der belgischen Währung mit einem Berichtigungskoeffizienten für die jeweiligen nationalen Lebensbedingungen errechnet und wird dann in den jeweiligen Ländern in der nationalen Währung ausgezahlt, aber auf der Basis eines Grundanspruches in belgischen Franken, also ist Brüssel die Zentrale für die Besoldung. Das ist ein Hinweis dafür, daß die Verfünffachung der Nominalbeträge dem entspricht, wie sich die Lebensverhältnisse in Brüssel entwickelt haben. Natürlich hat auch die Kaufkraft der

Bezüge zugenommen, was ein Qualitätsbeweis für die Arbeit der Personalvertretung und der Gewerkschaften ist.

Die Auslandszulage von 16%, die vielleicht das kritischste Element in der Besoldungsstruktur heute ist, soll dazu dienen, demjenigen, der aus der Bundesrepublik oder aus Österreich nach Brüssel kommt, die Anfangsschwierigkeiten zu erleichtern. Wenn man zehn Jahre in Brüssel ist - so wird von den Dienstrechtsexperten der nationalen Verwaltung geltend gemacht - dann hat man keinerlei Blindeffekte mehr und man steigt nicht mehr in die falsche Straßenbahn, so daß das dann eventuell in der Diskussion um die Höhe der Bezüge und um eine gewisse Angleichung oder eine Proportionalisierung als erstes Element eine Rolle spielen würde. Darüber hinaus gibt es Kinderzulagen. Früher gab es eine Zulage für den Haushaltsvorstand, die im Kampf gegen die Diskriminierung beseitigt wurde. Die Zulage gibt es zwar immer noch, aber sie heißt jetzt nicht mehr Zulage für den Haushaltsvorstand, sondern sie heißt *Familienzulage*. So haben Zulagen eben immer ein zähes Leben im Interesse der Bediensteten. Das ist nicht nur in den Europäischen Gemeinschaften so.

Ein Punkt, der für die Versorgung und die Dienstbezüge eine gewisse Bedeutung hat, ist der Urlaub aus persönlichen Gründen. Es besteht hier sogar die Möglichkeit, sich für drei Jahre oder gar für ein Wahlamt aus der Beamtenhierarchie zu verabschieden. Der frühere Ministerpräsident von Niedersachsen, Herr Albrecht, hat z.B. als Bediensteter in den Europäischen Gemeinschaften angefangen und dann als Landtagsabgeordneter und später als Ministerpräsident gearbeitet. Nunmehr ist er nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Ministerpräsidenten nicht mehr als Bediensteter nach Brüssel zurückgekehrt, was er hätte tun können aufgrund der entsprechenden Vorschrift von Artikel 15, aber seine Beziehungen und seine Fachkenntnisse stellt er im europäischen Rahmen der Gemeinschaft als Sonderberater zur Verfügung. Sonderberater ist einer - Sie erinnern sich - von den vier Instituten der besonderen Bediensteten. Er bringt keinerlei Gehaltsansprüche mit sich, nur Erstattung von Auslagen. Dies ist eine Ermutigung für alle diejenigen, die vielleicht die Neigung haben, europäische Zusammenarbeit einmal zu probieren, die sich dann aus dieser Arbeit vielleicht mit einem großen Erfahrungsschatz in eine nationale Verwaltung wieder verabschieden können, eine in Frankreich völlig übliche und von den staatlichen Stellen geförderte Praxis. Bei uns ist sie leider in Vergessenheit geraten, und ich sage Ihnen auch warum: Der Neidkomplex eines deutschen Beamten ist ungleich höher als der eines französischen Beamten. Das hängt auch mit der besonderen Situation der höheren französischen

Beamten zusammen, die durch die *École nationale d'administration* gegangen sind, aber in der Bundesrepublik gönnt man einem, der in Brüssel "Geld gemacht" hat - wenn er dabei nebenbei auch Europa befruchtet hat, umso besser - nicht diesen Erfahrungsschatz in Brüssel, vielleicht kritisch und befruchtend in einer deutschen Behörde wirksam werden zu lassen.

Ich komme zum Recht der Personalvertretungen. Tatsache ist, daß sich die Rechte der Personalvertretungen in der Praxis umgekehrt proportional entwickelt haben als sie im Statut niedergelegt sind. Im Statut sind sie allenfalls als eine Form der Mitsprache ausgestaltet, weit entfernt von dem, was das deutsche Personalvertretungsgesetz an Befugnissen, an der Möglichkeit, Schiedsstellen anzurufen, bietet. Aber die Persönlichkeiten der Betroffenen und insbesondere auch die Mischung von gewerkschaftlicher Tätigkeit und der Tätigkeit als gewählter Personalvertreter haben in den Bewährungsproben große Erfolge gezeitigt. Bewährungsproben waren immer die Kämpfe um die Besoldung. Die Hoheit der Statutsregelung liegt beim Rat, davon war schon die Rede. Der Vorschlag wird von der Kommission gemacht. Das Mitwirkungsrecht der Personalvertreter ist schwach, aber die Möglichkeit, die Unzufriedenheit auszudrücken bis hin zum Streik, der auch im Statut nicht vorgesehen ist, aber von den Organen geduldet werden mußte, weil er einfach stattfand, hat dabei eine große Rolle gespielt.

Ich persönlich habe bei dieser Gelegenheit gelernt. Ich war ja ein deutscher Beamter aus der Bundeszollverwaltung, der in Brüssel zunächst einmal zehn Jahre außerhalb der Tätigkeit als Leiter des Dienstrechtsreferats einfach Beamter war und der das Wort Streik mit einem langen "i" begleitet hat: "Das kann man doch nicht machen, und man ist doch ein nicht nur Privilegierter, sondern auch ein zur Treue verpflichteter Diener des staatsähnlichen Organs Gemeinschaft." Bis ich dann festgestellt habe, daß Streiks tatsächlich Erfolge bringen; dem konnte ich mich dann nicht mehr entziehen. In der Konfliktlage zwischen der Theorie, auf dem Statut aufbauend, und dem Erfolgserlebnis und der Notwendigkeit, auch meine Kaufkraft als Vater von vier Kindern nicht sich zu ungerechtfertigter Weise vermindern zu sehen, habe ich mich dann eben auch an Streiks beteiligt, selbstverständlich mit der Konsequenz, daß ich dafür keinerlei Dienstbezüge in Anspruch genommen habe, denn das ist Grundlage der geduldeten und mit den Personalvertretern vereinbarten Regelung: Im Streikbereich gibt es keine Dienstbezüge für die Streiktage. Das wurde auch durch entsprechendes Eintragen in Listen kontrolliert bzw. praktiziert.

Zum Schluß vielleicht ein Blick auf die Möglichkeiten, die Rechte als Bediensteter und als Beamter einzuklagen.

In der jüngsten Auflage wird die Liste derjenigen Fälle weitergeführt, die der Europäische Gerichtshof zu entscheiden hatte. Der Europäische Gerichtshof hatte zahlreiche Beamtenklagen zu entscheiden, z.B. so etwas Wichtiges wie die Bestimmung des Herkunftsortes. Diese ist gebunden an eine finanzielle Wohltat in Form von ein oder zwei Monatsgehältern, die die Bediensteten und die Beamten zu Anfang ihrer Laufbahn genießen können. Es ging um die Frage, wie die Berufserfahrung eines deutschen Referendars in einem Auswahlverfahren berücksichtigt wurde. Es ging um die Frage der Anerkennung einer Berufskrankheit, und es ging selbstverständlich um Besoldungsfragen, Höhe der jeweiligen Berichtigungskoeffizienten um Zulagen etc..

Ich glaube, auch Sie, die Sie noch jung sind, können nachvollziehen, daß der eine oder andere Richter gar nicht unter dem Gefühl: "Ich bin jetzt am Ende meiner Laufbahn oder bin etwas Besseres", sondern einfach unter dem Gefühl der Zweckmäßigkeit, unter dem Gefühl der Disproportionalität, wenn es doch um schwierige Fragen geht wie etwa das Reinheitsgebot des Bieres, vor dem Europäischen Gerichtshof der Meinung war, vielleicht sollte man doch einen Filter davorschalten und ein Gericht erster Instanz schaffen.

Als ich noch für das Dienstrechtsreferat verantwortlich war, habe ich mich mit Kräften dagegen gewehrt, diesen Grundanspruch des Art. 179 EWGV, daß der EuGH zuständig für alle Streitigkeiten der Bediensteten mit ihren Organen in der Form eines Gerichts der ersten Instanz zu *durchlöchern*. Damals war nämlich das Konzept auf dem Tisch, daß man nur die Beamtenstreitigkeiten der ersten Instanz geben wollte. Das konnte ich nun wirklich nicht einsehen. Als ich dann 1981 ins Parlament kam, wurde das weiterentwickelt zu einer ersten Instanz allgemeiner Natur, also auch für Fragen der Landwirtschaftsprobleme und für Dumpingklagen. Art. 168 a EWGV, der für dieses Gericht der ersten Instanz die Rechtsgrundlage bildet, ist ja in seinem jetzigen Text mit dem Art. 179 immer noch nicht ganz vereinbar, aber das sollen dann die, die diese Seminararbeiten und vielleicht auch Doktorarbeiten schreiben, einmal näher prüfen. Hier heißt es jedenfalls, daß durch einstimmigen Beschluß der Rat dem EuGH ein Gericht erster Instanz beordnen kann, um die Konstruktion, für alle Streitsachen allein zuständig zu sein, aufrechtzuerhalten. Ein Gericht erster Instanz, das für Entscheidungen - nicht nur für Beamtenklagen - über bestimmte Gruppen von Klagen natürlicher oder juristischer Personen, also auch Dumpingklagen, auch für

andere allgemeine Dinge zuständig ist, und für das es dann nur eine Möglichkeit gibt, ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel beim Gerichtshof einzulegen. Sie haben also jetzt ein zweizügiges Gerichtsverfahren für alle Typen von Klagen, die bei Gericht anhängig sein können außer einer Reihe von Organklagen und anderen, die nicht ausdrücklich angenommen sind. Und das Interessante ist, daß die neue Fassung von Art. 168 a im Vertrag von Maastricht immerhin für die Festlegung der Typen von Klagen, die dem Gericht erster Instanz zugewiesen werden können, auch eine Anhörung des europäischen Parlaments vorsieht. Sie sehen, die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitern sich ständig.

Ich komme zum Schluß und frage, ob wir überhaupt einen europäischen Beamten brauchen. Die Kritik, gerade in letzter Zeit, flammt immer wieder auf. Sie geht von Deutschland aus und sagt, wir haben ja schon so viele nationale Beamte und nun auch noch einen so Gut-bezahlten in Brüssel oder Straßburg oder Luxemburg zu schaffen, ist ganz unsinnig. Ich meine, die Unabhängigkeit dieses Typs von Bediensteten oder Beamten von Weisungen aus dem Herkunftsland ist allein ein Grund, ihn zu schaffen, wenn er noch nicht existieren würde. Dieser internationale, unabhängige Beamte ist damals von der Vorstellung Hallsteins (deswegen habe ich diesen Namen erwähnt), der von 1958 bis 1961 Präsident war, geprägt worden, weil der überzeugte Europäer Hallstein die Gefahren erkannte, die sich durch Telefonate mit cher ami und mein lieber Freund ergeben. Der unabhängige europäische Beamte - noch dazu gut besoldet - steht also weniger in der Versuchung, solche Weisungen in Empfang zu nehmen. Wenn Sie jetzt eine Klammer öffnen und kritisch versuchen, die französische Praxis da einzuordnen, wo es gang und gäbe ist, hin- und herzugehen, kann man vielleicht eine kleine Schwachstelle finden, weil ein Wohlverhalten oder eine französische Orientierung vielleicht die Qualität oder die Vielfalt des Jobs beeinflusst, den man dann angeboten bekommt, wenn man wieder nach Frankreich zurückgeht, aber ich glaube, wenn man einzelne Fälle nachprüft, wird man zu dem Ergebnis kommen, richtig geschadet haben diese Beziehungen und diese Nachfragen nichts.

Jetzt kommt nämlich dazu der zweite Punkt für den unabhängigen europäischen Beamten: Das ist die Möglichkeit, die Grundkenntnisse der Sachzusammenhänge in den verschiedenen Ländern zu ergründen und zu beurteilen. Dazu gehört natürlich ein hoher Sachverstand, Sprachfähigkeit und auch Kommunikationsfähigkeit. Es wäre zudem wünschenswert, daß man sich bei der Frage nach dem Nitratgehalt des Wassers und der entsprechenden Praxis in der Bundesrepublik in einem neuen Mitgliedsland wie Österreich oder in Frankreich erkundigt, bevor man eine Richtlinie entwirft.

Wer - um ein Beispiel zu bringen - aus der Tatsache, daß es einen großen Hotelbrand zu Zeiten der Königin Viktoria in Großbritannien gegeben hat, schließt, daß nicht nur für Großbritannien ein *Fire Act* am Platze ist, verlangt, daß äußerst giftige chemische Stoffe müssen in die Vorhänge impregniert werden müssen, damit sie nie mehr brennen, und dieses müsse eine europäische Lösung werden, der greift zu kurz. Der Sachverstand sagt, britische Erfahrungen hin oder her, aber ähnliche Brandgefahren existieren vielleicht in anderen Ländern nicht oder sind schon durch andere Schutzmaßnahmen genügend berücksichtigt. Deshalb ist der Meinungsaustausch mit den heimischen oder den anderen Behörden ein Positivfaktor.

Schließlich, die Interessenwahrnehmung gegenüber Mitgliedstaaten ist in meiner Erfahrung sehr viel leichter, wenn ich einen Franzosen in die Wettbewerbskontrolle nach Leverkusen zu Bayer schicke als einen Deutschen. Das ist der Vorteil der Andersartigkeit. Einem solchen Menschen begegnet man mit mehr Respekt und Reserve, und er wird im Zweifel auch mehr herausfinden.

Schließlich kann natürlich Bejahung des europäischen Beamten nicht ohne die Vertiefung der Osmose einhergehen, nicht ohne die Förderung der Möglichkeit, hin- und herzugehen, dort befördert zu werden, hier befördert zu werden, Meinungen auszutauschen und Erfahrungen einzubringen.

Ich danke für Ihr Interesse.